"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

San Borja, 04 DIC. 2017

OFICIO Nº 662-2017-DM/MC

Señor
LUIS FERNANDO GALARRETA VELARDE
Presidente del Congreso de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Presente.-

28648



SORRE CERRADO

Asunto:

Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N°1123-2016-CR, "Ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en las zonas de frontera y el mantenimiento de las trochas carrozables en la Región Ucayali".

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al asunto de la referencia, a fin de saludarlo cordialmente y, a su vez, remitirle la opinión técnico legal del sector Cultura sobre el Proyecto de Ley N° 1123-2016-CR, "Ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en las zonas de frontera y el mantenimiento de las trochas carrozables en la Región Ucayali".

Al respecto, debo señalar que el mencionado proyecto de ley fue derivado únicamente a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, la cual elaboró un dictamen que fue aprobado el 9 de noviembre de 2017 por el Pleno del Congreso, en primera votación, sin contar con las opiniones de Ministerio de Cultura y de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, cuya función es el estudio y el dictamen de las iniciativas legislativas en los asuntos relacionados con impulsar el respeto a las Comunidades Campesinas y Nativas, así como las diferentes formas de organización de los pueblos originarios en nuestro país.

Siendo el Ministerio de Cultura el ente rector de la protección de los derechos de los pueblos indígenas que se encuentran en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial (PIACI), tengo a bien remitir, para su consideración y fines, los Informes N° 0000050-2017-CDR/OGAJ/SG/MC y N°000178-2017/DGPI/VMI/MC, con sus respectivos anexos, elaborados por la Oficina General de Asesoría Jurídica y la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura, que expresan los motivos por los cuales, en consideración del sector cultura, el Proyecto de Ley 1123-2016-CR no resulta viable.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterarle mi consideración y estima personal.

Atentamente,

SALVADOR DEL SOLAR LABAR Ministro de Cultura

"AÑO DEL BUEN SERVIÇIO AL CIUDADANO"

Lima, 20 de Noviembre de 2017

INFORME Nº 000050-2017-CDR/OGAJ/SG/MC

Para:

MÓNICA MARÍA DÍAZ GARCÍA

Directora General

Oficina General de Asesoría Jurídica

De:

CYNTHIA DURAND RUIZ

Asesora Legal

Oficina General de Asesoria Jurídica

Asunto:

Opinión Legal sobre el Proyecto de Ley N° 1123/2016-CR, "Ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas

carrozables en la Región Ucayali"

Referencia:

Memorando N° 000223-2017/VMI/MC

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al asunto descrito, a fin de manifestarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Mediante Informe N° 000178-2017/DGPI/VMI/MC, de fecha 15 de noviembre de 2017, la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas emitió opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1123/2016-CR, "Ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en la Región Ucayali" (en adelante, Proyecto de Ley).
- 1.2. Con Memorando Nº 000223-2017/VMI/MC, de fecha 17 de noviembre de 2017, el Despacho Viceministerial de Interculturalidad solicitó la opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica con relación al Proyecto de Ley.

II. BASE LEGAL:

- 2.1. Ley Nº 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- 2.2. Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.
- 2.3. Decreto Supremo Nº 005-2013-MC, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.
- 2.4. Decreto Supremo N° 003-2016-MC, que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020.
- 2.5. Resolución de Secretaría General N° 083-2015-SG/MC, que aprueba la Directiva N° 008-2015-SG/MC "Procedimiento para la atención de pedidos de información y solicitudes de opinión de Proyectos de Ley formulados por los Congresistas de la República ante el Ministerio de Cultura".



III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA:

El Proyecto de Ley establece en su artículo Único declarar "de necesidad pública e interés nacional preferente la construcción de carreteras en las zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en la Región Ucayali sin afectar las áreas naturales y arqueológicas protegidas así como el medio ambiente".

IV. ANÁLISIS:

- 4.1. Conforme al artículo 4 de la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, "las áreas programáticas de acción sobre las cuales el Ministerio de Cultura ejerce sus competencias, funciones y atribuciones para el logro de los objetivos y metas del Estado son las siguientes: (i) Patrimonio Cultural de la Nación, Material e Inmaterial; (ii) Creación cultural contemporánea y artes vivas; (iii) Gestión cultural e industrias culturales; y, (iv) Pluralidad étnica y cultural de la nación".
- 4.2. El literal k) del artículo 7 de la norma antes citada, establece como función exclusiva del Ministerio de Cultura, respecto de otros niveles de gobierno, "planificar, concertar, articular y coordinar con los niveles de gobierno que corresponda las actividades de fomento, asistencia técnica, apoyo y consulta popular para el desarrollo integral de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano".
- 4.3. Por otro lado, de acuerdo con lo señalado en el artículo 90 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Cultura, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2013-MC, "la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas es un órgano de línea de ámbito nacional encargado de proponer coordinar, evaluar y supervisar con la Alta Dirección del Ministerio y demás órganos del Ministerio la política nacional y las normas de alcance nacional en materias relacionadas con la implementación del derecho a la consulta previa; con la protección, el desarrollo y la promoción de las lenguas indígenas del país; y con la población indígena en situación de aislamiento y contacto inicial".
- 4.4. Siendo esto así, por Informe N° 000178-2017/DGPI/VMI/MC la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas emitió opinión sobre el Proyecto de Ley, señalando lo siguiente:
 - El Proyecto de Ley no toma en consideración que: (i) los pueblos indígenas u originarios en general y aquellos que se encuentran en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, no habitan solamente en "áreas naturales protegidas" y (ii) la valoración de la presencia de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial en la región de Ucayali, así como el marco jurídico específicamente establecido para la protección de estos pueblos.
 - En las zonas de frontera de la Región Ucayali se ubican la Reserva Indígena Isconahua y la Reserva Indígena Murunahua. Asimismo, la Reserva Indígena Mashco Piro también podría estar sujeta a una superposición en el posible trazo de rutas para la construcción de carreteras.



- La Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura contiene información preliminar respecto a 207 comunidades nativas que pertenecerían a 15 pueblos indígenas. Siendo que dichas comunidades se ubican en los distritos de Yurua, Callería, Masisea, Purús, Tahuanía, Raymondi e Iparía, colindantes con la frontera de la Región Ucayali.
- El Convenio 169 de la OIT, la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y su Reglamento, señalan en relación a los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (PIACI), la importancia de la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, tales como: identidad cultural, consulta previa, participación, prioridades de desarrollo, conservar sus costumbres, jurisdicción especial, tierra y territorio, salud intercultural entre otros.
- La alta situación de vulnerabilidad de los PIACI sobre todo a nivel inmunológico, sociocultural y territorial hace necesaria la protección de su vida, identidad cultural, de las condiciones de acceso a recursos naturales y el uso de sus tierras, así como su derecho colectivo a elegir voluntariamente la forma de vida que desean llevar y el grado de interrelación o de aislamiento que desean tener con el resto de la sociedad.
- En este sentido, el Estado peruano se encuentra en la obligación de garantizar que los PIACI mantengan sus derechos a la tierra y al territorio por cuanto constituyen un mecanismo que garantiza el ejercicio de su forma de vida y supervivencia, incluso de aquellas aún no delimitadas. Salvo situaciones de emergencia, donde el derecho a la vida se encuentre en riesgo, el Estado deberá contemplar la aplicación del principio de no contacto, con la máxima salvaguarda para su protección.
- Además, resulta relevante mencionar los impactos negativos que la construcción de carreteras podría producir en zonas poco intervenidas de la Amazonía en las que habitan los PIACI, tales como: (i) Interrupción de prácticas de subsistencia y, por lo tanto, problemas para conseguir sus fuentes de alimento, provenientes de la fauna silvestre (la remoción de material vegetal, tráfico de vehículos pesados y maquinaria pesada ahuyenta la fauna y merma la flora silvestre); (ii) Encuentros directos y/o contactos forzados con terceros ajenos a las tierras que ocupan, pudiendo generar situaciones de contacto y, por lo tanto, contagio de enfermedades, que configuran un riesgo latente de convertirse en un desastre en la salud de los indígenas en situación de aislamiento debido a su alta vulnerabilidad inmunológica; y (iii) Procesos de migración masiva y de llegada de foráneos a territorios indígenas, colonización de la zona e incremento de actividades ilícitas presentes en la región Ucayali, como la tala ilegal, minería ilegal, entre otros.
- Considerando los impactos negativos que la construcción de carreteras podría producir en zonas donde habitan pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y -dada la situación de alta vulnerabilidad de los de estos pueblos, sobre todo a nivel inmunológico, sociocultural y territorial-, el Proyecto de Ley objeto de comentario no resulta viable.



- Sin perjuicio de ello, se considera necesario que el Proyecto de Ley sea analizado técnicamente, entre otras, por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso. En dicho contexto, se recomienda que se evalué: (i) la situación de alta vulnerabilidad de los PIACI sobre todo a nivel inmunológico, sociocultural y territorial que hace necesaria la protección a sus derechos reconocidos en el marco normativo vigente; (ii) los impactos negativos y el alto riesgo que implica la construcción de carreteras que podría producir en zonas poco intervenidas de la Amazonía en las que habitan los PIACI; y (iii) el derecho a la consulta previa sobre las medidas legislativas que afecten directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.

4.5. Adicionalmente, cabe indicar lo siguiente:

- Conforme al numeral 19 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú toda persona tiene derecho "a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación".
- El artículo 4 de la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, reconoce que "el Estado garantiza los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, asumiendo (...) obligaciones para con ellos". La obligaciones que asume el estado con los PIACI son, entre otras, "d) reconocer su derecho a poseer las tierras que ocupan, restringiendo el ingreso de foráneos a las mismas; la propiedad de las poblaciones sobre las tierras que poseen se garantiza cuando adopten el sedentarismo como modo de vida" y "e) garantizar el libre acceso y uso extensivo de sus tierras y los recursos naturales para sus actividades tradicionales de subsistencia".
- Asimismo, el artículo 68 de la Constitución Política del Perú dispone que "el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas".
- En ese sentido, la Ley Nº 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas establece en su artículo 1 que "las Áreas Naturales Protegidas constituyen patrimonio de la Nación. Su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos".

V. CONCLUSIONES:

Por lo expuesto, esta asesoría jurídica formula **observaciones** al Proyecto de Ley N° 1123/2016-CR, las mismas que han sido detalladas en los numerales 4.4 y 4.5 del presente informe.



VI. <u>RECOMENDACIÓN:</u>

Se recomienda remitir el presente informe al Despacho Viceministerial de Interculturalidad, para su consideración y fines que estime pertinentes.

Atentamente,

inthia Durand Ruiz Asesora Legal "AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Lima, 15 de Noviembre del 2017

INFORME N° 000178-2017/DGPI/VMI/MC

A:

ALFREDO LUNA BRICEÑO

Viceministro de Interculturalidad

DE:

ANGELA ACEVEDO HUERTAS

Directora General de Derechos de los Pueblos Indígenas

Asunto:

Opinión sobre el dictamen favorable emitido por la Comisión de

Transportes del Congreso de la República, recaído en el Proyecto de

Ley N° 1123-2016-CR

I. ANTECEDENTES

- 1.1 De la revisión al portal web institucional del Congreso de la República¹, se observa que con fecha 03 de abril del año en curso, el Grupo Parlamentario Fuerza Popular presentó el Proyecto de Ley N° 1123-2016-CR, dicho proyecto propone un único artículo a fin de declarar "(...) de necesidad pública e interés nacional preferente la construcción de carreteras en las zonas de frontera y el mantenimiento de las trochas carrozables en la Región Ucayali, sin afectar las áreas naturales y arqueológicas protegidas así como el medio ambiente."
- 1.2 El mencionado Proyecto normativo Nº 1123-2016-CR, fue derivado únicamente a la Comisión de Transporte y Comunicaciones (en adelante, la Comisión), donde generó un dictamen favorable, aprobado por unanimidad en sesión ordinaria el 23 de mayo del 2017². El dictamen de la comisión, recomienda la aprobación del proyecto de ley con el siguiente texto sustitutorio: "Artículo único: Declárese de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali".
- 1.3 Posteriormente, el dictamen de la Comisión fue sustituido por el siguiente texto, el cual fue sometido y aprobado en una primera votación en el pleno del Congreso de la República, llevado a cabo el jueves 09 de noviembre del presente año: "Declárese de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali, bajo el irrestricto respeto a las áreas naturales protegidas y los pueblos indígenas que lo habitan".
- 1.4 Que, de acuerdo al art. 73 literal e del Reglamento del Congreso de la República, para la aprobación de una Ley corresponde realizar doble votación. Es así que aprobado el Proyecto de Ley en una primera votación por el pleno, realizada el 9 de noviembre pasado, deberá efectuarse una segunda votación transcurridos siete (07) días calendario como mínimo. Por ello, el Proyecto

¹ Ver la sección correspondiente a "Proyectos de Ley Presentados (Período 2016-2021)":

http://www.congreso.gob.pe/provectosdeley/.

El dictamen señala que recibieron las opiniones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Economía y Finanzas, Gobierno Regional de Ucayali, Colegio de Ingenieros del Perú.



normativo N° 1123-2016-CR podría ser sometido a una segunda votación a partir del jueves 16 de noviembre.

II. BASE LEGAL

- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo
- Ley de Creación del Ministerio de Cultura Ley Nº 29565
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura DS N° 005-2013-MC
- Ley del Derecho a la consulta previa a los Pueblos Indígenas u originarios Ley
 N° 29785
- Reglamento de la Ley del Derecho a la consulta previa a los Pueblos Indígenas u originarios DS N° 001-2012-MC
- Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial Ley Nº 28736
- Reglamento de la Ley Nº 28736 Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, aprobado con el Decreto Supremo Nº 008-2007-MIMDES y modificado con el Decreto Supremo Nº 008-2016-MC
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Ley N° 29158
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley Nº 27867
- Ley de Áreas Naturales Protegidas Ley N° 26834 y su reglamento D. S N° 038-2001 – AG
- Reglamento de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado con Decreto Supremo N° 038-2001-AG
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre Ley 29763
- Reglamento para la Gestión forestal DS N° 018-2015-MINAGRI
- Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas DS N° 021-2015-MINAGRI

III. CONSIDERACIONES PREVIAS

Sobre los pueblos indigenas u originarios

- 2.1 A nivel normativo, la definición de pueblos indígenas u originarios se encuentra contenida en el Convenio 169 de la OIT (artículo 1) y, a su vez, ha sido desarrollada en la Ley N° 29785 (artículo 7) y su Reglamento (artículo 3).
- 2.2 De ello, se contempla que los pueblos indígenas son aquellos grupos humanos que tienen descendencia de las sociedades cuyo origen (o asentamiento) es anterior al establecimiento de la Colonia o las fronteras estatales, asimismo, estos grupos conservan parte o todas sus instituciones lo que los distingue de la sociedad mayor o nacional. Asimismo, se considera que el auto-reconocimiento de estos pueblos es un criterio crucial para determinar los grupos humanos que serán considerados como indígenas.
- 2.3 De este modo se han desarrollado los criterios para identificar si un grupo humano es parte de un pueblo indígena u originario³:

¹ Para establecer si una población (que habita en comunidades u otro asentamiento no reconocido) puede ser considerada como pueblo indígena u originario, es necesario contar con información suficiente, actualizada y confiable. Para lo cual, debe tenerse presente la Directiva N° 001-2014-VMI/MC3 que contiene los "Lineamientos que establece instrumentos de recolección de información social y fija criterios para su aplicación en el marco de la identificación de los pueblos indígenas u originarios" y la "Guía Metodológica de la Etapa de Identificación de Pueblos Indígenas u Originarios"3 publicada, en el año 2104, por el Ministerio de Cultura.



- Continuidad histórica. Da cuenta de la existencia de sociedades desde tiempos anteriores a la conquista, colonización o las actuales fronteras estatales.
- Conexión territorial. Da cuenta de sociedades cuyos ancestros habitaban el país o región.
- Instituciones distintivas. Da cuenta de sociedades que retienen o conservan algunas o todas sus instituciones propias.
- Autoidentificación. Hace referencia a la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.
- 2.4 De tal manera, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley № 29785, las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos. Motivo por el cual, las comunidades campesinas y las comunidades nativas pueden ser identificadas también como pueblos indígenas u originarios.

Sobre los pueblos indigenas en situación de aislamiento voluntario y en situación de contacto inicial

- 2.5 Los pueblos en situación de aislamiento son aquellos que no han desarrollado relaciones sostenidas con otros integrantes de la sociedad, o que han optado en algún momento, por descontinuar su relacionamiento. Asimismo, los pueblos en situación de contacto inicial son aquellos que, al estar en una situación de aislamiento, han optado por reiniciar un proceso de interrelación con algún sector de la sociedad.
- 2.6 Los pueblos en situación de aislamiento o contacto inicial (en adelante, PIACI), se caracterizan por su condición de alta vulnerabilidad, sobre todo a nivel inmunológico, sociocultural y territorial, lo que hace necesaria la protección de su vida, identidad cultural, de las condiciones de acceso a recursos naturales y el uso de sus tierras. La obligación de proteger estos pueblos, tiene como fin, el garantizar su subsistencia, así como el respeto a su decisión de no mantener contacto con el resto de la sociedad nacional o sus maneras particulares de hacerlo, a través del desarrollo de políticas y acciones preventivas, para lo cual, el Estado peruano, ha aprobado un marco normativo específico.
- 2.7 Así también, los PIACI se caracterizan por mantener una estrecha relación de interdependencia con el medio ambiente, por lo que resulta fundamental proteger sus territorios para garantizar sus derechos. Por ello, mediante la Ley N° 28736 y su reglamento, se les reconoce el derecho de estos pueblos a poseer las tierras que ocupan, así como restringir el ingreso de foráneos a las mismas, garantizando el uso extensivo de sus tierras y recursos naturales para sus actividades tradicionales de subsistencia, así como la obligación del Estado de establecer reservas indígenas.

Sobre el Régimen Especial Transectorial de Protección y las Reservas Territoriales y Reservas Indígenas

2.4. La Ley N° 28736⁴, establece el Régimen Especial Transectorial de Protección (RET) de los derechos de los pueblos indígenas que se encuentren en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial (PIACI), el cual se define como

Ley para la protección de pueblos Indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 18 de mayo del año 2006.



el conjunto de políticas públicas cuya finalidad es la de planificar y supervisar las medidas y acciones destinadas a la protección de los pueblos en mención. Siendo el Ministerio de Cultura (MINCU), a través del Viceministerio de Interculturalidad (VMI) el ente rector⁵ de dicho régimen.

- 2.5. Las reservas indígenas son definidas como tierras delimitadas por el Estado peruano, de carácter intangible, a favor de los PIACI y, en tanto mantengan tal situación, a fin de proteger los derechos, hábitat y condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos (literal "d" del Artículo 2 de la Ley N° 28736).
- 2.6. El Artículo 5 de la Ley N° 28736, dispone que las reservas son intangibles, en tanto mantengan dicha categoría, y establece los términos en los que debe ser entendida dicha intangibilidad de la siguiente manera:
 - a) Prohíbe establecer asentamientos poblacionales distintos a los de los pueblos indígenas que habitan en su interior.
 - b) Prohibe realizar actividades distintas a los usos y costumbres ancestrales.
 - c) Prohíbe otorgar derechos para el aprovechamiento de recursos naturales, con excepción de los realizados por los pueblos que la habitan con fines de subsistencia o que impliquen métodos que no afecten a los PIACI siempre que lo permita el estudio ambiental correspondiente. Así también, prevé como excepción, el otorgar derechos cuando se traten de recursos cuya explotación resulten de necesidad pública para el Estado, supuesto en el que se procederá de acuerdo a Ley.
- 2.7. Por su parte, el Artículo 32 del Reglamento de la Ley PIACI, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES y modificado por Decreto Supremo N° 008-2016-MC, desarrolla los supuestos referidos a la intangibilidad de las Reservas Indígenas. Así, dicha disposición establece que la intangibilidad se garantiza, dejando permanecer únicamente en ella a los habitantes de los PIACI, quedando prohibido el ingreso a la Reservas a las personas que no pertenecen a los pueblos beneficiados o a los habitantes de otros pueblos indígenas o comunidades nativas.

Cabe resaltar que la Ley 28736 y su Reglamento, dan tratamiento de Reserva Indígena a las Reservas Territoriales, por lo tanto resultan de igual aplicación aquellas medidas y mecanismos de protección para los PIACI que se encuentren en alguna Reserva Territorial o Indígena. Asimismo, cabe señalar que las medidas y mecanismos de protección de los derechos de los PIACI que el Estado peruano implementa, no se circunscriben únicamente a las Reservas Indígenas o Territoriales, sino que implementa acciones de salvaguarda dirigidas a estos pueblos, independientemente de los espacios que habiten o transiten.

2.8. En la actualidad, se reconoce a 7 pueblos indígenas en situación de aislamiento y a tres pueblos indígenas en situación de contacto inicial⁶. La denominación de dichos pueblos y su ubicación en el territorio nacional se indica en el cuadro siguiente:

Decreto Supremo Nº 001-2014-MC.

⁵ Artículos 4° y 5° del Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES modificado por Decreto Supremo N° 008-2016-MC.



	Pueblos Indigen	as en situación de aislamiento	
Denominación	Ubicación	Reserva Indígena o Territorial	
Isconahua	Ucayali	Reserva Indigena Isconahua	
Mashco Piro	Madre de Dios	Reservas Terrilorial Madre de Dios y Reservas Indigenas Mashco Piro y Murunahua	
Machiguenga (Nanti)	Cusco	Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros	
Mastanahua	Ucayali	Reserva Indígena Mashco Piro	
Murunahua	Ucayali	Reserva Indígena Murunahua	
Chitonahua	Ucayali	Reserva Indigena Murunahua	
Kakataibo ⁷	Huánuco, Loreto y Ucaya'i	En proceso de calegorización	

Elaboración: Ministerio de Cultura

Pueblos Indígenas en altuación de contacto inicial		
Denominación	Ubicación	Reserva Indigena o Territorial
Yora (Nahua)	Ucayali	Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros.
Machiguenga (Nanti y Kirineri)	Cusco	Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros
Amahuaca	Ucayali	Reserva Indigena Murunahua

Elaboración: Min sterio de Cultura

2.9. Asimismo, es importante señalar que a la fecha el Ministerio de Cultura está realizando los procesos de adecuación de las reservas existentes, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 28736, por lo que en julio del año 2016 ha categorizado las tres primeras Reservas Indígenas "Isconahua, Mashco Piro y Murunahua", mediante Decreto Supremo N° 007-2016-MC, publicado el 24 de julio de 2016:

Reservas Indígenas					
Reserva Indigena	Región	Provincia	Distrito		
Isconahua	Ucayali	Coronel Portillo	Calleria		
Murunahua	Ucayali	Atalaya	Yurua Raimondi		
Mashco Piro	Ucayali	Purus	Purus		

Elaboración: Ministerio de Cultura

Reservas Terriforiales					
Reserva Territorial	Región	Provincia	Distrito		
Madre de Dios			Tambopata		
		Tambopata	Las Piedras		
	Madre de Dios		Laberinto		
		Manu	Madre de Dios		
		Manu	Fitzcarrald		
		Tahuamanu	lñapari		
Kugapakori Nahua Nanti	Ucayali	Alalaya	Sepahua		
	Cusco	La Convención	Megantoni		
	Cusco	La Convencion	Echarate		

Elaboración: Ministerio de Cultura

⁷ Mediante el Decreto Supremo Nº 604-2017-MC se declaró el reconocimiento del pueblo indígena en situación de aislamiento identificado como perteneciente al pueblo indígena kakataibo ubicado en las regiones de Huánuco, Loreto y Ucayali.



Sobre anteriores proyectos de Ley que tuvieron como propuesta la interconexión en la Región Ucayali

- 2.10. En los últimos cinco años, se presentaron dos proyectos de ley que tenían como finalidad proponer la interconexión terrestre en las zonas de frontera de la Región Ucayali, específicamente para la provincia de Purús. En ambos casos, el Ministerio de Cultura emitió opinión técnica desfavorable.
- 2.11. Mediante Oficio 094-2012-VMI/MC de fecha 11 de junio de 2012, el Viceministerio de Interculturalidad opinó desfavorablemente del Proyecto de Ley N° 1035-2011/CR que tenía por finalidad declarar de "necesidad pública y prioritario interés nacional la conectividad terrestre de la ciudad de Puerto Esperanza, en la provincia fronteriza de Purús en la región Ucayali, con la ciudad de Iñapari en la provincia fronteriza de Tahuamanu, región Madre de Dios, por medio de una carretera o línea férrea que una Puerto Esperanza, capital de Purús con la ciudad de Iñapari, capital de Tahuamanu".
- 2.12. Dicha opinión técnica considero que el Proyecto de Ley carecía de estudios técnicos que permitan sostener la viabilidad de la interconexión por via terrestre en el marco de los estándares sociales y ambientales establecidos por el ordenamiento jurídico vigente. Asimismo, consideró que dicha propuesta legislativa puede afectar la intangibilidad de la Reserva Territorial Madre de Dios, poniendo en riesgo los derechos a la vida y a la salud de la población en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial (en adelante, PIACI) que habita en la Reserva, perteneciente a los pueblos indígenas conocidos como Mashco Piro Yora y otros.
- 2.13. De igual forma, el 24 de octubre de 2016 el Ministerio de Cultura hace llegar a la Comisión de Transportes y Comunicaciones mediante Oficio N° 000345-2016/VMI/MCI la opinión respecto del Proyecto de Ley N° 075/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional el desarrollo sostenible de la provincia de Purús priorizando la conectividad terrestre.
- 2.14. En la mencionada opinión técnica se observa que el proyecto de ley "podría generar una afectación directa a los derechos de los pueblos indígenas tanto en la Reserva Territorial Madre de Dios, como la Reserva Territorial Mashco Piro", concluyendo que "la propuesta legislativa debería considerar en su análisis de legalidad las implicancias que podría producir a la vida, salud y acceso de recursos naturales de los PIACI" que se encuentran en las mencionadas reservas territoriales.
- 2.15. Cabe resaltar que dicho Proyecto de Ley no prosperó en su texto original. El pleno del Congreso aprueba finalmente la Ley N° 30574, Ley que "declara de necesidad pública y de preferente interés nacional el desarrollo sostenible de la provincia de Purús, priorizando su conectividad multimodal" publicado el 7 de junio de 2017.

Sobre el derecho de consulta previa

2.16. A partir del Convenio N° 169 de la OIT, la Ley de Consulta Previa Nº 297858 (en adelante, Ley de Consulta) y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo Nº 001-2012-MC (en adelante, el Reglamento de la Ley de Consulta)

⁶ Publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de setiembre de 2011.



desarrollan el contenido, los principios y las etapas del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.

- 2.17. La finalidad de la implementación del derecho a la consulta previa es llegar a acuerdos entre los pueblos indígenas y el Estado y así incorporar a los referidos pueblos en el proceso deliberativo de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos colectivos, tal como señala el art. 6 inciso 1 a), del Convenio 169 de la OIT y el art. 3 de la Ley de Consulta9.
- 2.18. Así, el objeto a ser consultado son aquellas medidas legislativas o administrativas que puedan afectar directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo 10. Ello incluye efectuar procesos de consulta a planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que puedan afectar directamente tales derechos¹¹.
- 2.19. El Estado, por su parte, tendrá la responsabilidad de cumplir con la obligación de llevar a cabo la consulta previa¹², por lo que las entidades estatales promotoras de procesos de consulta previa deben cumplir las siete etapas mínimas de dicho proceso¹³, Ello, mediante mecanismos apropiados y acordes a las circunstancias y a las particularidades de cada pueblo indígena u originario, según los principios de interculturalidad y flexibilidad 14.

IV. ANÁLISIS

Comentarios al Proyecto de Ley Nº 1123-2016-CR

- 4.1. Con el Proyecto de Ley objeto de comentario, se pretende declarar de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras y el mantenimiento de trochas carrozables en la región Ucayali. Para lo cual, en primera votación del Pleno del Congreso de la República se aprobó incluir que dichas acciones se realizaran "bajo el irrestricto respeto a las áreas naturales protegidas y los pueblos indígenas que lo habitan".
- 4.2. A partir de ello, se considera que la fórmula legal propuesta no ha tomado en cuenta lo siguiente:
 - Que los pueblos indígenas u originarios en general y aquellos que se encuentran en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial no solo habitan en "áreas naturales protegidas".
 - Valorar la presencia de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial en la región de Ucayali, así como

⁹ El Tribunal Constitucional se pronunció al respecto: "(...) lo que se pretende con el proceso de consulta es que se lleve a cabo un verdadero diálogo intercultural. La intención es que dentro de la pluralidad de sujetos de diversas culturas se pueda entablar un diálogo, tomando en cuenta las costumbres de cada pueblo indígenas y evaluando la mejor metodología aplicable a cada caso en concreto. Con la finalidad no solo de obtener acuerdos que signifiquen garantizar los legitimos intereses de los pueblos indígenas como la preservación de la calidad ambiental de su territorio, de sus diverses ectividades económicas y culturales, en su caso de la justa compensación e incluso, la complete adecuación e nuevos modos de vida (...)".TRIBUNAL CONSTITUCIONAL en Sentencia recalda en el

Expediente N° 022-2009-PI/TC, f. j. 33.

¹⁰ Artículo 2, de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.

¹¹ Artículo 2, de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.

¹² Artículo 6, Inciso 1 a), del Convenio 169 de la OIT; y, el art. 2 párr. 2 y 5 de la Ley Nº 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.

13 Articulo 8, de la Ley Nº 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.

¹⁴ Artículo 4, literales b y d, de la Ley Nº 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.



- el marco juridico especificamente establecido para la protección de estos pueblos.
- 4.3. En esa línea, debe tenerse presente que en las zonas de frontera de la Región Ucayali se ubican la Reserva Indigena Isconahua y la Reserva Indigena Murunahua. Asimismo, la Reserva Indigena Mashco Piro también podría estar sujeta a una superposición en el posible trazo de rutas para la construcción de carreteras, para una mayor detalle, ver el Mapa N° 01:



4.4. Asimismo, debe considerarse que la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura contiene información preliminar respecto a 207 comunidades nativas que pertenecerían a 15 pueblos indígenas. Siendo que dichas comunidades se ubican en los distritos de Yurua, Callería, Masisea, Purús, Tahuanía, Raymondi e Iparía colindantes con la frontera de la Región Ucayali¹⁵

¹⁵ Se adjunta anexo que específica cada uno de las 207 Comunidades Nativas consideradas para el presente informe.



(se adjunta la lista de comunidades nativas presentes en los distritos ubicados en las zonas de frontera de la Región Ucayali, así como su ubicación en el mapa).

- 4.5. Dicho ello, cabe destacar que el Convenio 169 de la OIT, la Ley N° 29785 y su Reglamento, señalan en relación a los derechos colectivos de los PIACI y la importancia de la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas tales como: identidad cultural, consulta previa, participación, prioridades de desarrollo, conservar sus costumbres, jurisdicción especial, tierra y territorio, salud intercultural entre otros.
- 4.6. Particularmente, la alta situación de vulnerabilidad de los PIACI sobre todo a nivel inmunológico, sociocultural y territorial hace necesaria la protección de su vida, identidad cultural, de las condiciones de acceso a recursos naturales y el uso de sus tierras, así como su derecho colectivo a elegir voluntariamente la forma de vida que desean llevar y el grado de interrelación o de aislamiento que desean tener con el resto de la sociedad.
- 4.7. En este sentido, el Estado peruano se encuentra en la obligación de garantizar que los PIACI mantengan sus derechos a la tierra y al territorio por cuanto constituyen un mecanismo que garantiza el ejercicio de su forma de vida y supervivencia, incluso de aquellas aún no delimitadas de acuerdo a lo expuesto en el punto 2.8 del presente informe. Salvo situaciones de emergencia, donde el derecho a la vida se encuentre en riesgo, el Estado deberá contemplar la aplicación del principio de no contacto, con la máxima salvaguarda para su protección.
- 4.8. Además, resulta relevante mencionar los impactos negativos que la construcción de carreteras podría producir en zonas poco intervenidas de la Amazonía en las que habitan los PIACI, tales como:
 - Interrupción de prácticas de subsistencia y, por lo tanto, problemas para conseguir sus fuentes de alimento, provenientes de la fauna silvestre (la remoción de material vegetal, tráfico de vehículos pesados y maquinaria pesada ahuyenta la fauna y merma la flora silvestre).
 - Encuentros directos y/o contactos forzados con terceros ajenos a las tierras que ocupan¹⁶, pudiendo generar situaciones de contacto y, por lo tanto, contagio de enfermedades, que configuran un riesgo latente de convertirse en un desastre en la salud de los indígenas en situación de aislamiento debido a su alta vulnerabilidad inmunológica.
 - Procesos de migración masiva y de llegada de foráneos a territorios indígenas, colonización de la zona e incremento de actividades ilícitas presentes en la región Ucayali, como la tala ilegal, minería ilegal, entre otros¹⁷.

Sobre la necesidad de implementación del derecho a la consulta previa de medidas legislativas

4.9. Si bien es cierto que el Estado tiene la obligación de implementar el derecho de consulta, el artículo 9 de la Ley de Consulta previa, señala que tal obligación

17 Ver en: Dourojeanni, Marc, Estudio de caso sobre la carrelera Interoceánica en la amezonía del Perú, Lima, 2016.

¹⁶ Ver Informe elaborado por especialista en Sistema de Información Geográfica de la Dirección de los Pueblos en Aistamiento y Contacto Inicial Nº 000004-2017-LQF/DACI/DGPI/VMI/MC.



recae en aquellas entidades del Estado que van a emitir medidas legislativas o administrativas relacionadas de forma directa con los derechos de los pueblos indígenas u originarios. Así ellas serían las competentes para realizar el proceso de consulta previa, conforme a las etapas que contempla la Ley de consulta.

- 4.10. De acuerdo a ello, para verificar si el contenido normativo de tales medidas podría afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, las entidades promotoras deberán constatar preliminarmente su ámbito subjetivo. Es decir, si dicha medida podría afectar directamente los derechos de los pueblos indígenas u originarios. Entiéndase por ello, producir cambios positivos o negativos en la situación o en el ejercicio de derechos colectivos de los pueblos indígenas, tales como el derecho a la identidad cultural, la tierra o territorio, etc.
- 4.11. El Congreso de la República, como entidad competente de la emisión de leyes, debe determinar qué proyectos legislativos deben ser objeto de un proceso de consulta previa en tanto afecten directamente derechos colectivos de los pueblos indígenas, así como determinar qué instancia parlamentaria deberá asumir dicho mandato, los pueblos indígenas a ser consultados, la oportunidad de su realización en relación con el procedimiento de emisión legislativa, entre otros aspectos.
- 4.12. Por lo tanto, en el marco del artículo 6 inciso 1 a), del Convenio 169 de la OIT y el artículo 3 de la Ley de Consulta, se recomienda que sobre el Proyecto de Ley objeto de comentario se lleve a cabo un análisis para determinar si dicha medida legislativa, en tanto está dirigida a pueblos indígenas, podría afectarlos de manera positiva o negativa.
- 4.13. Con relación a ello, se hace mención que el Ministerio de Cultura ha brindado opiniones técnicas en las siguientes iniciativas legislativas sobre la implementación del derecho a la consulta previa respecto a medidas legislativas promovidas por el Congreso de la República:

PROYECTO DE LEY	PRONUNCIAMIENTO DEL MINISTERIO DE CULTURA
Proyecto de Ley Nº 1183/2011-CR, presentado por el grupo parlamentario Nacionalista Gana Perú, a Iniciativa de la congresista Veronika Fanny Mendoza Frisch, por el que se propone modificar el Reglamento del Congreso de la República y agrega como anexo el procedimiento legislativo de consulta previa a los pueblos indígenas sobre las medidas legislativas que les afecten.	Informe N° 77-2014-DGPI-VMI/MC, de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indigenas del Ministerio de Cultura, remitido por medio del Oficio N° 231-2014-VMI/MC de fecha 4 de julio de 2014
Proyecto de Resolución Legislativa 2391/2012-CR presentado por el grupo parlamentario Alianza para el Gran Camblo, a iniciativa de la congresista Maria Soledad Pérez Tello de Rodríguez, por el que se propone modificar el Reglamento del Congreso de la República e Incorpora el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios para las medidas legislativas que los afecten de forma directa.	Informe N° 03-2014-DGPI-VMI/MC, de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indigenas del Ministerio de Cultura, remitido por medio del Oficio N° 018-2014-VMI/MC de fecha 8 de enero de 2014
Proyecto de Resolución Legislativa 3088/2013-CR presentado por el grupo parlamentario Nacionalista Gana Perú, a iniciativa del congresista Eduardo Nayap Kinin, por el que se propone modificar el Reglamento del Congreso de la República e incluye un anexo que regula la consulta previa de las medidas legislativas cuya afectación sea directa a los pueblos indigenas.	Informe N° 0039-2014-DGPI-VMI/MC, de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura, remitido por medio del Oficio N° 01896-2014-PCM/SG/OCP del 30 de abril de 2014
Proyecto de Resolución Legislativa 3807/2014-CR presentado por el grupo parlamentario Dignidad y	Informe N° 0161-2014-DGPI-VMI/MC de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indigenas del



Ministerio de Cultura, remitido por medio del Oficio Nº Democracia, a iniciativa de la congresista Claudia Faustina Coari Mamani, por el que se proponer modificar 429-2014-VMI/MC del fecha 7 de noviembre de 2014 el Reglamento del Congreso de la República con la finalidad de incorporar un título referido al procedimiento de consulta previa a los pueblos indigenas respecto de los proyectos de ley y medidas legislativas que los afecten. Proyecto de Ley N° 005/2016-CR, presentado por el Informe N° 000034-2016/DCP/DGPI/VMI/MC del 24 de grupo parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y noviembre de 2016 Libertad, a iniciativa de los congresistas Marco Arana Zegarra y Tania Edith Pariona Tarqui, por el que se propone modificar el Reglamento del Congreso de la República para incorporar el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios sobre medidas legislativas que les afecten.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1 Se observa que el área de intervención del proyecto de ley se superpondría a zonas donde habitan pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, así como otros pueblos ubicados en comunidades nativas.
- 5.2 Considerando los impactos negativos (descritos en el punto 4.8.) que la construcción de carreteras podría producir en zonas donde habitan pueblos indigenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y -dada la situación de alta vulnerabilidad de los de estos pueblos, sobre todo a nivel inmunológico, sociocultural y territorial-, se concluye que el proyecto de ley objeto de comentario no resulta viable.
- 5.3 Sin perjuicio de ello, se considera necesario que el Proyecto de Ley sea analizado técnicamente, entre otras, por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso. En dicho contexto, se recomienda que se evalué:
 - (i) la situación de alta vulnerabilidad de los PIACI sobre todo a nivel inmunológico sociocultural y territorial que hace necesaria la protección a sus derechos reconocidos en el marco normativo vigente.
 - (ii) los impactos negativos y el alto riesgo que implica la construcción de carreteras que podría producir en zonas poco intervenidas de la Amazonia en las que habitan los PIACI.
 - (iii) el derecho a la consulta previa sobre las medidas legislativas que afecten directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.

Es cuanto se informa para los fines correspondientes.

Atentamente.

Ministerio do Ciltura Dirección General de Derechos de los Pueblos Irágenes

LA ACEVEDO HUERTAS

AAH/nvr